مكانة ودور البرلمان الأوروبي في ظل معاهدة لشبونة

The status of the European Parliament Under the Lisbon Treaty

الأستاذ/ نبيل بوعجيلة

أستاذ مساعد بكلية الحقوق،

جامعة محمد الشريف مساعدية سوق أهراس،

طالب دكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة باجي مختار عنابة

nabilbouadjila@yahoo.fr

تاريخ الارسال: 2018/10/08   تاريخ القبول: 2018/11/21   تاريخ النشر: 2018/12/31

ملخص:

كان البرلمان الأوروبي في بداية نشأته لا يعد سوى جمعية استشارية للمجموعة الأوروبية للفحم والصلب، ثم توسعت هذه الجمعية وأصبحت بمقتضى معاهدة روما في الفاتح من جانفي 1958 جمعية استشارية أوروبية مشتركة للمجموعات الأوروبية الثلاثة، (المجموعة الأوروبية للفحم والصلب -المجموعة الاقتصادية الأوربية- المجموعة الأوربية للطاقة الدرية) وقد أطلق على نفسه لأول مرة في تاريخه تسمية البرلمان الأوروبي بموجب القرار الذي أصدرته الجمعية الاستشارية في 30 مارس 1962 وقد ضل يعرف رسميا في المعاهدات المتلاحقة باسم الجمعية الاستشارية إلى غاية صدور القانون الأوروبي الموحد عام 1986 الذي عدل تسميته من الجمعية الاستشارية إلى البرلمان الأوروبي.

لقد عرف البرلمان الأوربي مكانة وتطورا على مستوى سلطاته من خلال المعاهدات المتلاحقة لينتقل في بضع سنوات من هيئة استشارية إلى برلمان حقيقي.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الاتحاد الأوروبي، المجلس الاستشاري، تطور.

Abstract :

When it has been created, the European Parliament was just a Consultative Council of the European Community (European Coal and Steel Community (ECSC)), then with the Convention and the Decree of 1958 on the Treaty of Rome, this consultative council has been broadened and became the consultative council of three communities (CECA - EEC - EAEC).

For the first time in its history, it was called the European Parliament, by the resolution of the Consultative Assembly of 30 March 1962, which was officially recognized in successive treaties namely as a "Consultative

Assembly", and this naming remain until the promulgation of the Uniform European Act of 1986, who renamed this Assembly "European Parliament".

The European Parliament improved its status and developed its powers through successive treaties. In a few years, it has moved from an advisory body to a real parliament.

Keywords: Parliament, European Union, Consultative Council, Evolution.

مقدمـــة:

لقد كانت الأفكار المتعلقة بالوحدة الأوروبية عبر كافة المراحل التاريخية تعكس الحاجة الأوروبية إلى التكامل السياسي الأوروبي، إلا أن تلك التطلعات لم ترى النور بل ضلت مجرد أفكار وآملا تداعب خيال الفلاسفة والمفكرين الأوروبيين ردها من الزمن إلى أن نشبت الحرب العالمية الثانية بأحداثها الدامية وآثارها المدمرة فكانت حافزا لأن تتخذ الدول الأوروبية بعض الخطوات العملية في سبيل الوحدة الأوروبية وتفادي تكرار كارثة الحرب مرة أخرى.

وترسخ الاعتقاد حينها لدى ساسة أوروبا وقادتها أنهم إذا أرادوا الوحدة الحقيقية والتنمية الهادفة والجادة فما عليهم إلا الشروع بالوحدة الاقتصادية، لأن الاقتصاد هو الذي يحكم عصب الحياة السياسة في قضايا الوحدة بين الشعوب، وهو الذي يهم مواطني أوروبا و يزيد من تماسكهم و ترابطهم، و يشعرهم بالفائدة التي تنجم عن هذه الوحدة، فارتأوا بأن أفضل طريقة للبناء والتعمير هي العمل على إنشاء تجمع اقتصادي يضم الدول الأوروبية ويكون قادرا على مواجهة المصاعب، فقاموا بتوحيد قطاع الفحم والصلب وذلك بتشكيل المجموعة الأوروبية للفحم والصلب عام1951،[1] و قد حفزهم النجاح الباهر الذي حققته هذه المجموعة إلى توسيع مجالات الوحدة و إنشاء المجموعة الاقتصادية الأوروبية، والمجموعة الأوروبية للطاقة الذرية عام 1957.[2]

كما شجع نجاح هذه المجموعات الدول الأوروبية إلى توسيع نطاق الوحدة ليشمل مجالات أخرى كالاقتصاد والزراعة والصناعة والنقل والصحة والتعليم والبيئة وغيرها، فعرفت بذلك انتقالا من مجرد تحقيق الوحدة الاقتصادية إلى تحقيق الاندماج الشامل فأبرمت معاهدة المجموعة الأوروبية عام 1965 قصد توحيد ودمج مؤسسات وأجهزة المجموعات الثلاثة، ثم تلى ذلك اعتماد القانون الأوروبي الموحد في عام 1986، وفي عام

1992 تم إقرار معاهدة ماستريخت والتي بموجبها تم إنشاء كيانا جديدا على المستوى الإقليمي هو الاتحاد الأوروبي.

ولعل النجاحات التي حققها الاتحاد الأوروبي في إنجاز أهدافه التي أنشئ من أجلها، كانت وراء دفع دولا أوروبية أخرى للانضمام، ليصل عدد أعضائه خمسة عشرة دولة عام 1995، و25 دولة عام 2004، و28 دولة عام 2013، ونتيجة لهذا التوسع عرف النظام المؤسساتي للاتحاد الأوروبي العديد من التعديلات والتغيرات بدءا بما نصت عليه معاهدة أمستردام عام 1997 ثم معاهدة نيس عام 2001 إلى معاهدة روما عام 2004، وأخيرا معاهدة لشبونة عام 2007.[3]

ولكون البرلمان الأوروبي يعد أحد أهم مؤسسات الاتحاد الأوروبي، فإن دراسة مكانته ودوره وفقا لما جاءت به معاهدة لشبونة من أحكام جديدة تساير توسع الاتحاد الأوروبي تثير مسائل أساسية، وهي: **إلى أي مدى ساهمت معاهدة لشبونة في تطوير مكانة ودور البرلمان الأوروبي ضمن المثلث المؤسساتي؟ وهل أضفت حقيقة هذه المعاهدة تطورا على مستوى تشكيلته واختصاصاته، وسلطاته بحسب تزايد أعضائه؟ وما يلزم من إجراءات لإصدار أعماله التشريعية؟**

ولقد وقع اختيارنا على البرلمان الأوروبي بحكم ارتباط وجوده بوجود الإتحاد الأوروبي، وتغير عدد أعضائه المستمر بتزايد الدول الأعضاء وتوسعه ليشمل حاليا 28 دولة و751 عضوا برلمانيا يمثلون أزيد من 500 مليون مواطن أوروبي، أضف إلى ذلك أن البرلمان لا ينفرد بالوظيفة التشريعية لوحده بل يشترك فيها مع المجلس وهذا كفيل بتعميق الإشكالية المذكورة وعما إذا كانت معاهدة لشبونة حققت التوازن بينهما.

وعلى هذا فإن دراستنا لمكانة ودور البرلمان الأوروبي من خلال معاهدة لشبونة نتناولها في ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: تشكيل ونظام عمل البرلمان الأوروبي؛

المبحث الثاني: الإجراءات اللازمة لإصدار الأعمال التشريعية؛

المبحث الثالث: اختصاصات وسلطات البرلمان الأوروبي.

المبحث الأول: تشكيل ونظام عمل البرلمان الأوروبي

مما لا شك فيه أن البرلمان الأوروبي عرف تطورا ملحوظا من حيث تشكيله وعدد أعضائه، وقد زاد ذلك مع تطور الإتحاد الأوروبي وتوسعه بالانضمام المتتالي للدول الأوروبية، مما أدى إلى ضرورة اعادة النظر في النصوص المنظمة له لا سيما آليات انتخاب أعضائه ونظام عمله.

المطلب الأول: تشكيل البرلمان الأوروبي

جدير بالإشارة إلى أن أعضاء البرلمان الأوروبي قبل عام 1979 كان يتم اختيارهم بواسطة برلمانات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من بين مندوبي البرلمانات الوطنية.[4]

وعلى إثر اجتماع قمة دول الاتحاد الأوروبي الذي عقد في باريس في 9-10 ديسمبر 1974 تقرر أن يتم اختيار أعضاء البرلمان الأوروبي بالانتخاب المباشر، وتنفيذا للقانون الصادر عن الاتحاد الأوروبي في 20 سبتمبر عام 1976، تقرر انتخاب أعضاء البرلمان بالانتخاب الحر المباشر، وأجريت أول انتخابات برلمانية مباشرة بين 7-10 جوان عام 1979.[5]

ويتم انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي لمدة خمس سنوات،[6] على أن لا يجمع العضو المنتخب بين عضوية البرلمان الأوروبي وعضوية البرلمان الوطني،[7] وتنتهي العضوية بالوفاة أو بالاستقالة أو بإسقاط العضوية أو بانتهاء مدة البرلمان، وقد تغير عدد أعضاء البرلمان الأوروبي مع تزايد عدد الدول الأعضاء وحسب الكثافة السكانية لكل دولة،[8] فقفز من 173 عضوا في سنة 1978 إلى 626 عضوا في سنة 1995 ببلوغ دول الاتحاد 15 دولة، ثم زيد في انتخابات جوان عام 2004 ليصل 732 حسب التعديل الذي أدخلته اتفاقية نيس لعام 2001، واتفاقية روما عام 2004 على عدد أعضاء الاتحاد الأوروبي و الذي بلغ 25 دولة، ثم زيد عدد الدول الأعضاء مرة أخرى في عام 2005 بانضمام رومانيا وبلغاريا ليصبح 27 دولة، وعدد مقاعد البرلمان الأوروبي 785 مقعدا، وقد حددت اتفاقية لشبونة الموقعة في 13 ديسمبر 2007 عدد أعضاء البرلمان الأوروبي بسبع مائة وواحد وخمسون 751 عضوا، على أن لا يتم تعديل هذا العدد إلا بموافقة المجلس الأوروبي بالإجماع، وأن لا يزيد عدد أعضاء كل دولة في البرلمان عن ستة وتسعون عضوا ولا يقل عن ستة أعضاء،[9] وهو الوضع القائم حاليا بعضوية 28 دولة.[10]

وبعد الانتهاء من إجراءات انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي، يقوم أعضاء البرلمان بانتخاب الرئيس[11] من بين أعضائه لمدة سنتين ونصف كما يقوم بانتخاب أربعة عشر نائبا للرئيس لمدة عام واحد، وهؤلاء يشكلون مع الرئيس مكتب البرلمان الأوروبي الذي يعمل تحت إدارة الرئيس،[12] ويصنف أعضاء البرلمان الأوروبي حسب اتجاهاتهم السياسية وليس حسب الجنسية التي يحملونها، وينتمي الأعضاء إلى حوالي مئة حزب سياسي ويشكلون سبع كتل سياسية أوروبية موزعة داخل البرلمان الأوروبي حسب انتماءات الأحزاب التي ينتمون إليها، ويشترط في الأحزاب السياسية التي تشارك في انتخابات البرلمان الأوروبي أن يكون لها أعضاء في أربع برلمانات وطنية أو محلية على الأقل وأن يحصل الحزب على نسبة 3% من أصوات الناخبين في أربع دول أوروبية على الأقل.[13]

كما يشترط أن يحترم الحزب المبادئ التي يقوم عليها الاتحاد الأوروبي، وهي احترام الحرية والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ودولة القانون، وهكذا فإن الأحزاب السياسية الأوروبية ليست لها اهتمامات بدولة واحدة وإنما يمتد اهتمامها إلى أوروبا بأسرها، فهي التي تعبر عن الإدارة السياسية للمواطنين الأوروبيين وتعبر عن الضمير العام الأوروبي، لذلك فإن هذه الأحزاب هي دعوة عملية جادة لصهر المواطنين الأوروبيين في دولة أوروبية موحدة، حيث يجلس الأعضاء في البرلمان تبعا لأحزابهم ومجموعاتهم السياسية و ليس تبعا لجنسياتهم.[14]

المطلب الثاني: نظام عمل البرلمان الأوروبي

يعقد البرلمان الأوروبي دوراته العادية السنوية في يوم الثلاثاء الثاني من شهر مارس من كل عام، كما يعقد دورات استثنائية بناء على طلب أغلبية أعضاء البرلمان أو بطلب من اللجنة أو المجلس،[15] ولرئيس البرلمان أن يدعوه للانعقاد بناء على طلب ثلثي أعضائه. ويجوز أن يحضر أعضاء اللجنة الأوروبية اجتماعات البرلمان كما يجب أن يكون المجلس ممثلا كذلك في اجتماعات البرلمان.[16]

غير أن العمل يجري على أن يعقد البرلمان الأوروبي دورة لمدة أسبوع كل شهر -باستثناء شهر أوت بمقره الدائم بستراسبورغ بفرنسا، وتصدر قرارات البرلمان الأوروبي بالأغلبية المطلقة فيما عدا المسائل التي ينص فيها على خلاف ذلك، مثل مسائل اعتماد الميزانية

وتوجيه المساءلة إلى اللجنة أو إلى المجلس، والتي يشترط فيها أن يصدر البرلمان قراراته بأغلبية ثلثي أعضائه المشتركين في التصويت بشرط تصويت أغلبية الأعضاء.[17]

طبقا للمادة 41-1 من القانون الأوروبي الموحد يمارس أعضاء البرلمان الأوروبي أعمالهم باستقلال عن دولهم وعن مؤسسات و أجهزة الاتحاد الأوروبي، فلا يتلقون أو يطلبون أية تعليمات أو توجيهات أو أوامر من أي دولة أو من أي جهاز في الاتحاد، إلا في الإطار الذي ترسمه معاهدات الاتحاد وفي الحدود الواردة في هذه المعاهدات،[18] وتكون مناقشات البرلمان الأوروبي علنية ما لم يتخذ البرلمان قرارا بجعلها سرية بأغلبية الثلثين، ويساعد البرلمان في قيامه بعمله أمانة عامة تتكون من أمين عام يتم تعيينه من طرف مكتب البرلمان،[19] ومجموعة من الموظفين الدائمين والمؤقتين، حيث يعمل بهذه الأمانة العامة ما يزيد عن خمسة آلاف موظف، وتتكون من مكتب الأمين العام والإدارة القانونية وإدارة المعلومات والاتصالات وبعض الإدارات الأخرى.

لقد حققت معاهدة لشبونة بخصوص تشكيلة البرلمان الأوروبي توازنا فعليا وذلك باعتمادها لقاعدة التناقص النسبي *La règle de la dégressivité proportionnelle*، بحيث تسمح لكل الدول بالتمثيل وفقا لكثافتها السكانية، على أن يكون الحد الأقصى 96 عضوا والحد الأدنى في التمثيل ستة أعضاء.

المبحث الثاني: الإجراءات اللازمة لإصدار الأعمال التشريعية

تتسم العملية التشريعية في الاتحاد الأوروبي بالتعقيد حيث يشترك في إصدار التشريع عدة أجهزة في الاتحاد منها البرلمان الأوروبي والمجلس واللجنة، ويلعب المجلس الدور الأساسي في إقرار التشريعات داخل الاتحاد، أما البرلمان الأوروبي فقد أصبح يتمتع بسلطات كبيرة وقوية في العملية التشريعية داخل الاتحاد، حيث يشترك مع المجلس في إقرارا التشريعات وغيرها من الأعمال القانونية الصادرة عن الاتحاد، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات التشريعية التي منحت للبرلمان بموجب معاهدات الاتحاد الأوروبي، بدءا من معاهدة إنشاء المجموعة الأوروبية ثم معاهدة ماستريخت عام 1992، و مرورا بمعاهدتي أمستردام و نيس وانتهاء بمعاهدة لشبونة 2007،[20] وقبل التطرق إلى التطورات التي جاءت بها معاهدة لشبونة بخصوص الإجراءات التشريعية، يجدر بنا معرفة هذه الإجراءات وأهميتها في المثلث المؤسساتي للاتحاد الأوروبي.

المطلب الأول: الإجراءات اللازمة لإصدار الأعمال التشريعية قبل معاهدة لشبونة

تتمثل هذه الإجراءات في أربع إجراءات رئيسية هي إجراء الاستشارة أو التشاور وإجراء التعاون وإجراء المشاركة ثم إجراء الرأي الموافق.[21] ونقوم فيما يلي بتناول كل إجراء من هذه الإجراءات لنرى مدى سلطة البرلمان الأوروبي في العملية التشريعية.

أولا: إجراء الاستشارة أو التشاور[22] *LA CONSULTATION*

يبدأ إجراء التشاور من اللجنة الأوروبية، حيث تقوم اللجنة بإعداد التشريع المقترح، ويقوم بذلك عادة عضو اللجنة المختص الذي يلجأ إلى العديد من الاستشارات سواء مع الإدارات المختصة أو الخبراء أو القطاع الخاص أو الجماعات، ويعرض المشروع بعد إعداده على اللجنة لكي تعتمده بالأغلبية العادية، ويحمل اسم اقتراح من اللجنة *(Une Proposition)*، ثم يحال مشروع القانون بعد ذلك إلى مجلس وزراء الاتحاد، (المجلس) للنظر فيه، كما يلتزم المجلس من جانبه باستشارة البرلمان الأوروبي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية.

وإجراء التشاور هو الطريقة التي يتم بها صنع القرار في الاتحاد الأوروبي في أغلب الأحوال، وبعد استشارة البرلمان الأوروبي يعود مشروع القانون مرة أخرى إلى المجلس لكي تتم مناقشته أولا في لجنة الممثلين الدائمين، بحيث تبدي كل دولة وجهة نظرها في مشروع القانون من خلال ممثلها الدائم في هذه اللجنة، كما يتم عرضه على مجموعة من اللجان المتخصصة داخل لجنة الممثلين الدائمين. فإذا وافقت لجنة الممثلين الدائمين على مشروع القانون بالإجماع فإنه يعرض على جدول أعمال المجلس على أنه مسألة (أ) حيث يوافق المجلس عليها بدون مناقشات. أما إذا لم توافق اللجنة على مشروع القانون بالإجماع فإنه يعرض على جدول أعمال المجلس على أنه مسألة (ب) مما يعني أنه يحتاج إلى كثير من الدراسة والمناقشات في المجلس وتكون الكلمة الأخيرة لأعضاء المجلس.[23]

ويسمح إجراء التشاور للبرلمان الأوروبي بإبداء رأيه و وجهة نظره في اقتراحات اللجنة، وقد استطاع البرلمان أن يلزم المجلس باستشارته قبل إصدار التشريع في كثير من المسائل المهمة كما في حالة التشريعات الخاصة بإقرار السياسة التجارية المشتركة، كما في حالة مراجعة أسعار المنتجات الزراعية، وعندما تنص المعاهدة على التزام المجلس باستشارة البرلمان الأوروبي، فإن العمل الذي يتخذه المجلس بدون استشارة البرلمان -في هذه الحالات- يعتبر باطلا قانونا.

ومن جهة أخرى إذا قام المجلس بإدخال بعض التعديلات على القانون بعد استشارة البرلمان، يشترط عليه أن يعيد استشارة البرلمان مرة أخرى في هذه التعديلات، وإذا لم يفعل ذلك يعتبر العمل باطلا، وتطبق هذه القاعدة أيضا إذا قرر المجلس رأيا غير الذي أقره البرلمان، فإنه يجب عليه كذلك أن يعيد استشارة البرلمان من جديد حتى يقدم رأيه فيه، ومن أمثلة المجالات التي يجب فيها استشارة البرلمان الأوروبي التشريعات المتعلقة بحقوق التصويت والمشاركة في الانتخابات البلدية،[24] والقوانين الخاصة بتنسيق الضرائب الخاصة بعمل السوق الأوروبية المشتركة والمسائل الخاصة بالنظام الأوروبي للبنوك المركزية وغيرها من الموضوعات الخاصة بالبيئة، ويشمل تطبيق إجراء التشاور حسب المعاهدة المنشئة للمجموعة الأوروبية 39 مجالا،[25] بينما نصت معاهدة إنشاء الاتحاد الأوروبي على تطبيقه في حالتين فقط.[26]

ثانيا: إجراء التعاون *LA COOPERATION*

ظهر إجراء التعاون بموجب القانون الأوروبي الموحد لعام 1987 وأعادت التأكيد عليه المادة 252 من معاهدة أمستردام لعام 1997، حيث يسمح هذا الإجراء للبرلمان الأوروبي بالمشاركة في التطور التشريعي للاتحاد ويدعم سلطة البرلمان الأوروبي في مواجهة المجلس واللجنة.

فاللجنة هي صاحبة الحق في المبادرة بتقديم الاقتراح، غير أن المجلس هو صاحب الكلمة الأخيرة. ويتم إجراء التعاون وفقا للمراحل الآتية:

1- تقدم اللجنة اقتراحها إلى البرلمان الأوروبي وإلى المجلس؛
2- يقوم البرلمان الأوروبي بإبداء رأيه الأولي في الاقتراح ثم يحيله إلى المجلس مع أو بدون تعديلات؛
3- يقر المجلس الرأي المشترك (*Position commune*) ويرسله إلى البرلمان مع التعليل، وهنا يجب على البرلمان في خلال ثلاثة أشهر أن يعطي رأيه بالموافقة أو الرفض أو يقترح إدخال تعديلات جديدة على الرأي المشترك؛
4- إذا وافق البرلمان على الرأي المشترك أو لم يتخذ أي قرار خلال الثلاثة أشهر، فإن المجلس يقر قانون طبقا للرأي المشترك؛

5- إذا رفض البرلمان بالأغلبية المطلقة الرأي المشترك، فإن المجلس لا يمكنه أن يقر قانون إلا بإجماع؛

6- كما يمكن للبرلمان بالأغلبية المطلقة أن يقوم بإدخال تعديلات على الرأي المشترك، وفي هذه الحالة تقوم اللجنة بإعادة دراسة المشروع الأصلي حسب التعديلات المقترحة من طرف البرلمان، يمكنها أن تقر كل أو بعض هذه التعديلات ثم ترسل رأيها إلى المجلس، ويمكن للمجلس أن يقبل المشروع الأخير حسب تعديلات اللجنة بالأغلبية الموصوفة، كما يمكنه أن يعدل في اقتراح اللجنة طبقا للتعديلات المقدمة من البرلمان والتي تم رفضها من طرف اللجنة، أو عن طريق إدخال تعديلات من طرفه، ولا يستطيع المجلس أن يتخذ قراراته في الحالتين الأخيرتين إلا بالإجماع.[27]

ولا يشمل تطبيق إجراء التعاون إلا مجال الاتحاد الاقتصادي والنقدي[28] طبقا للمواد 99، 102، 103، 106 من معاهدة المجموعة الأوروبية.

ثالثا: إجراء المشاركة في اتخاذ القرار *CO-DECISION*

إجراء مشاركة البرلمان الأوروبي مع المجلس واللجنة في اتخاذ القرار يجعل البرلمان شريكا للمجلس في إصدار التشريعات فأي تشريع لا يمكن أن يصدر إلا إذا وافق عليه البرلمان الأوروبي. و قد كان يمر هذا الإجراء قبل معاهدة لشبونة بالمراحل الآتية:

1- تضع اللجنة الأوروبية اقتراحها وتقدمه إلى كل من المجلس والبرلمان، وعندئذ يتبنى المجلس رأيا مشتركا بعد الحصول على الرأي الأولي للبرلمان، ثم يقوم المجلس بإرسال الرأي المشترك إلى البرلمان مصحوبا بالأسباب التي أدت بالمجلس إلى تبني ذلك الرأي، وتقوم اللجنة أيضا بإبلاغ البرلمان بموقفها كاملا؛

2- وفي خلال ثلاثة أشهر من إبلاغ البرلمان بالرأي المشترك، إذا وافق البرلمان على الرأي المشترك أو لم يتخذ أي قرار، يقر المجلس القانون وفقا للرأي المشترك.

3- إذا أعلن البرلمان بأنه ينوي رفض الرأي المشترك فيتعين عليه إبلاغ المجلس بذلك ويستطيع المجلس أن يدعو إلى انعقاد لجنة توفيق لشرح موقفه؛

4- إذا اقترح البرلمان تعديلات على الرأي المشترك، فيجب عليه تسليم النص المعدل إلى اللجنة وإلى المجلس ويجب على اللجنة إبداء رأيها في هذه التعديلات؛

5- وفي خلال ثلاثة شـــهور من تاريخ إحالة تعديلات البرلمان إلى المجلس، إذا وافق المجلس على هذه التعديلات بالأغلبية الموصـــوفة يقر القانون، ويكون إجماع المجلس مطلوبا لإقرار التعديلات التي لم توافق عليها اللجنة.
وإذا لم يقر المجلس القانون بالطريقة الســـابقة، يدعو رئيســـا المجلس والبرلمان إلى انعقاد لجنة التوفيق.
6- تتشـكل لجنة التوفيق من عدد متسـاو من أعضـاء المجلس وأعضـاء البرلمان الأوروبي، كما تشـترك اللجنة في أعمال هذه اللجنة وتحاول التوصـل إلى اتفاق على نص مشـترك في خلال ستة أسابيع من انعقادها؛
7- إذا أقرت لجنة التوفيق نصـا مشـتركا خلال سـتة أسـابيع من انعقادها، تضـاف فترة سـتة أســابيع أخرى يقوم فيها المجلس بالأغلبية الموصـــوفة والبرلمان بالأغلبية المطلقة إقرار القانون طبقا للنص المشـترك. فإذا فشـل المجلس أو البرلمان في تحقيق ذلك، فإن القانون يعتبر مرفوض ولن يصدر؛
8- إذا لم تتوصـل لجنة التوفيق إلى اتفاق خلال سـتة أسـابيع حول نص مشـترك، فإن القانون لن يقر ويعتبر مرفوض.[29]

أما عن المجالات التي ينطبق عليها إجراء المشاركة في اتخاذ القرار، فهي تشمل حرية حركة العمال بين دول الاتحاد وإنشاء وإدارة السوق الداخلي والبحث العلمي والتنمية وحماية المستهلك والتعليم والتدريب والثقافة والصحة والتأمين الاجتماعي والبيئة والتشريعات الخاصة بالاتحاد الاقتصادي والنقدي، وتوسيع عضوية الاتحاد بحيث يقبل انضمام دول جديدة إلى عضوية الاتحاد الأوروبي، والمواطنة والتوظيف والمواصلات وصندوق التنمية الإقليمي الأوروبي ومنع التمييز على أساس الجنسية.[30]

وإجراء المشاركة في اتخاذ القرار يشكل تقدما للديمقراطية داخل مؤسسات الاتحاد الأوروبي حيث يجعل البرلمان الأوروبي يشارك على قدم المساواة مع المجلس في إصدار التشريعات الأوروبية، فأي عمل قانوني لا يمكن إقراره بدون الموافقة الرسمية للبرلمان الأوروبي والمجلس. كما أن هذا الإجراء يعطي الحق للبرلمان الأوروبي في أن يعدل أو يرفض مشاريع القوانين، وبذلك فإنه يعطي البرلمان الأوروبي نفس السلطات الممنوحة للمجلس في مجال التشريعات وغيرها من الأعمال القانونية الأوروبية.[31]

ويلاحظ أن إجراء المشاركة يتشابه في كثير من الوجوه مع إجراء التعاون، غير أنه يختلف عنه في أنه طبقا لإجراء المشاركة يستطيع البرلمان الأوروبي أن يرفض نهائيا رأي المجلس، إذ يملك البرلمان الأوروبي حق الاعتراض على رأي المجلس، ولا يمكن أن يصدر القانون إلا إذا تمت الموافقة عليه رسميا من طرف البرلمان الأوروبي والمجلس معا، في حين يستطيع المجلس عند تطبيق إجراء التعاون أن يتغلب على رفض البرلمان الأوروبي إذا اتخذ قراره بالإجماع.

رابعا: إجراء الرأي الموافق[32] *L'AVIS CONFORME*

يعتبر إجراء الرأي الموافق من أهم سلطات البرلمان الأوروبي بالإضافة إلى إجراء المشاركة والتعاون، وطبقا لهذا الإجراء يتعين على المجلس أن يأخذ موافقة البرلمان الأوروبي قبل أن يفصل في أي مسألة جوهرية تتعلق بالاتحاد الأوروبي.

فالمراحل التي يأخذها إجراء الرأي الموافق هي نفسها التي يأخذها إجراء المشاركة، غير أن الفارق الوحيد بينهما هو أن البرلمان الأوروبي في الرأي الموافق لا يمكنه إضافة أية تعديلات على اقتراح المجلس، بل له الحق في قبوله كاملا أو رفضه كاملا.

ويتم قبول الاقتراح بالأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان، وبالتالي لا يمكن أن يصدر التشريع في هذه الحالات إلا بعد موافقة البرلمان الأوروبي.[33]

ويشمل تطبيق إجراء الرأي الموافق وفقا لمعاهدة المجموعة الأوروبية ست مجالات،[34] ومجالين فقط في معاهدة نشاء الاتحاد الأوروبي،[35] وهكذا فإن إجراء الرأي الموافق يمنح البرلمان الأوروبي سلطة مطلقة في الرفض ويجعل تلك السلطة أكثر تميزا عن السلطات الأخرى للبرلمان، ويعطي للبرلمان سلطات واسعة في تعطيل صدور العمل ويقوي مركز وسلطات البرلمان في مواجهة المجلس، بل يجعله في بعض الأحيان في مركز أقوى من المجلس.

المطلب الثاني: الإجراءات التشريعية في ضوء معاهدة لشبونة

منحت الاتفاقية الأوروبية المتتالية للبرلمان الأوروبي العديد من السلطات والاختصاصات، إذ لم يكن في البداية للبرلمان الأوروبي دور تشريعي بمعنى الكلمة بل كان استشاريا، إلى غاية مجيء القانون الأوروبي الموحد عام 1986 وتخصيصه بالمشاركة في العملية التشريعية، من خلال نصه على إجراء التعاون الذي يمنح للبرلمان الحق في قراءة أولية لمقترحات اللجنة وإعطاء رأيه فيها مرفقا بطلب تعديلات، و ظل على ذلك الحال إلى

أن جاءت معاهدة ماستريخت عام 1993 و التي نصت على إجراء الشراكة في التشريع من طرف البرلمان في مجالات محددة، وهو ما أهله إلى نفس مرتبة المجلس بخصوص التشريع في المجالات المحددة حصرا.

ومع دخول معاهدة أمستردام حيز النفاذ توسعت مجالات تطبيق إجراء الشراكة إلى ميادين أخرى كانت حكرا على المجلس، وتواصل التوسع التدريجي لمجالات تطبيق إجراء الشراكة مع معاهدة نيس التي حصرت نطاق تطبيق إجراء التعاون في مجال الاتحاد الاقتصادي والنقدي فقط.[36]

وبتوقيع معاهدة لشبونة في 13 ديسمبر 2007 ألغي إجراء التعاون نهائيا، حيث تم تعميم إجراء الشراكة، الذي تحول إلى إجراء تشريعي عادي[37] وأصبح يشمل أكثر من 73 مجالا،[38] مما دعم أكثر سلطة البرلمان الأوروبي، خصوصا مع توسيع مجال تطبيق الأغلبية الموصوفة إلى قرابة خمسون مجالا جديدا بغية تسهيل اتخاذ القرارات في إطار أوروبي موسع،[39] وبذلك أصبح البرلمان الأوروبي وإن صح التشبيه عبارة عن غرفة سفلى في نظام برلماني يتشكل من غرفتين *Bicaméral* متساويتين، فالبرلمان يمثل مواطني الاتحاد والمجلس الذي هو بمثابة الغرفة العليا يمثل الدول.

وتجدر الإشارة إلى أن معاهدة لشبونة قد أجرت بعض التعديلات على كيفية تطبيق إجراء المشاركة[40] في اتخاذ القرار داخل مؤسسات الاتحاد، أين تم تدعيم سلطات البرلمان من خلال منحه الحق في قراءة أولى لمقترح اللجنة، بدل المجلس وكذا إبدائه الرأي قبل المجلس.

وقد نصت المادة 294 من اتفاقية لشبونة على أنه إذا أقرت المعاهدة إصدار قانون وفقا للإجراء التشريعي العادي فإنه يتعين تطبيق الإجراءات التالية:

1- تقترح اللجنة الأوروبية مشروع القانون وتحيله إلى البرلمان الأوروبي والمجلس **القراءة الأولى (Première Lecture)**
2- يعطي البرلمان رأيه في القانون فيما يعرف بالقراءة الأولى ويحيله إلى المجلس؛
3- إذا وافق المجلس على رأي البرلمان الأوروبي، يصدر القانون وفقا لرأي البرلمان الأوروبي؛
4- إذا لم يوافق المجلس على رأي البرلمان الأوروبي فإنه يعطي رأيه في القراءة الأولى، ويحيله إلى البرلمان، وعلى المجلس أن يعلم البرلمان كذلك بالأسباب التي دفعته إلى

اتخاذ موقفه من القراءة الأولى للقانون، كما تعلم اللجنة أيضا البرلمان الأوروبي بموقفها من القراءة الأولى؛

القراءة الثانية (Deuxième Lecture)

5- في خلال ثلاثة أشهر من إحالة القانون إلى البرلمان من المجلس، فعلى البرلمان الأوروبي إما:

أ- أن يوافق على رأي المجلس في القراءة الأولى أولا يتخذ أي قرار، عندئذ يصدر القانون طبقا لرأي المجلس؛

ب- أن يرفض البرلمان بالأغلبية المطلقة رأي المجلس في القراءة الأولى للقانون، وهنا لا يمكن للمجلس أن يصدر القانون، ويعتبر القانون كأن لم يكن؛

ج- أن يدخل بالأغلبية المطلقة بعض التعديلات على رأي المجلس في القراءة الأولى للقانون، وعليه أن يحيل النص المعدل إلى المجلس واللجنة لكي يبدي كل منهما رأيه في هذه التعديلات.

6- في خلال ثلاثة أشهر أخرى من إحالة تعديلات البرلمان، فعلى المجلس المنعقد بالأغلبية الموصوفة إما:

أ- أن يوافق على هذه التعديلات، وبالتالي يصدر القانون.

ب- ألا يوافق على كل تعديلات البرلمان. وفي هذه الحالة يتعين على رئيس المجلس بالاتفاق مع رئيس البرلمان الدعوة لانعقاد لجنة التوفيق في خلال ستة أسابيع. والموافقة بالإجماع للمجلس مطلوبة لإقرار التعديلات التي لم توافق عليها اللجنة.

مرحلة التوفيق:

7- تتكون لجنة التوفيق من عدد متساو من أعضاء المجلس والبرلمان وتشارك اللجنة في أعمالها، وتحاول التوصل إلى اتفاق مشترك بين البرلمان والمجلس حول نص مشترك للقانون، وذلك بالأغلبية الموصوفة للمجلس والأغلبية المطلقة للبرلمان، في خلال ستة أسابيع من تاريخ دعوتها للانعقاد. ويكون هذا الاتفاق على أساس رأي البرلمان الأوروبي والمجلس في القراءة الثانية للقانون؛

8- إذا لم تتوصل لجنة التوفيق إلى اتفاق خلال ستة أسابيع من دعوتها للانعقاد، فلن يصدر القانون ويعتبر مرفوض.

القراءة الثالثة (Troisième Lecture):

9- إذا أقرت لجنة التوفيق النص المشترك خلال المهلة السابقة، تتاح فترة ستة أسابيع أخرى يقوم فيها المجلس بالأغلبية الموصوفة والبرلمان بالأغلبية المطلقة إقرار القانون طبقا للنص المشترك المتفق عليه من البرلمان والمجلس في لجنة التوفيق.

وإذا فشل المجلس أو لبرلمان في تحقيق تلك الموافقة فإن القانون لن يقر ويعتبر مرفوضا؛

10- يجوز تمديد فترة الثلاثة أشهر والستة أسابيع السابقة المنصوص عليها لمدة شهر آخر وأسبوعين آخرين كحد أقصى بناء على اقتراح من البرلمان أو المجلس.

كما جعلت المعاهدة كل من إجراء الرأي الموافق وإجراء التشاور إجراءات تشريعية خاصة، أين الإجراء الأول يشمل الحالات والمجالات التي لا تشترط فيها المعاهدة إجراء تشريعيا عاديا، أي تلك الحالات التي لا يتمتع البرلمان فيها بسلطة التعديل، بل يملك فيها حقه الكامل في الاعتراض (*Véto*) وقد جاءت على سبيل الحصر[41] في المجالات التالية:

- تعليق بعض الحقوق الناجمة عن الانضمام للاتحاد (المادة 07) - تعيين اللجنة (المادة 17) - محاربة التمييز (المادة 19-25 *من TFUE*)- رفض الحضور لتعديل المعاهدات (المادة 48 *TFUE*)- تفعيل الإجراء الخاص بالتعديل البسيط (المادة 48) - الانضمام للاتحاد (المادة 49) - الانسحاب من البرلمان (المادة 50) - التعاون القضائي في المجال الجزائي (المادة 82 *TFUE*) - محاربة الجريمة العابرة للحدود (المادة 83 *TFUE*) - توسيع اختصاصات النيابة العامة الأوروبية (المادة 86 *TFUE*)؛
- الاتفاقيات الدولية (المادة 218 *TFUE*) - إجراءات توحيد انتخاب النواب الأوروبيين (المادة 223 *TFUE*) - إجراءات تنفيذ نظام التمويل الخاص الاتحاد (المادة 311 *TFUE*) - الإطار المالي للسنوات (المادة 383 *TFUE*) - الموافقة بإجراء تعاون مدعم باستثناء السياسة الخارجية و الأمن المشترك (المادة 329 *TFUE*) - تفعيل الشرط المرن المتعلق باختصاصات الاتحاد و الدول (المادة 352 *TFUE*).

وبخصوص إجراء التشاور فقد اشترطت معاهدة لشبونة إلزامية مشاورة البرلمان الأوروبي في قرابة 50 ميدانا، نذكر من بينها:

- الإجراءات المتعلقة بالتعديل العادي (المادة 48). (المادة 23 *TFUE*) - الحماية السياسية والقنصلية للمواطنين الأوروبيين- التعاون الإداري في مجال الحريات، والأمن، والعدالة (المادة 74 *TFUE*)- سياسة الهجرة واللجوء المادة(*TFUE*78،77) - التعاون القضائي في المجال المدني(المادة 81 *TFUE*)
- سياسة النقل (المادة 95 *TFUE*).

و إذا أقر المجلس عملا تشريعيا يخضع لهذا الإجراء دون الرجوع إلى البرلمان، فإن تصرفه يعد باطلا، و يخضع للإلغاء من طرف محكمة العدل الأوروبية(42)، و قد أكدت على ذلك في حكمها الصادر في 29 أكتوبر 1980[43] حيث قررت (إن إجراء الاستشارة هو الذي يسمح للبرلمان الأوروبي بالمشاركة الفعلية في التطور التشريعي للمجموعة الأوروبية، و يشكل هذا الاختصاص عنصرا أساسيا للتوازن داخل المثلث المؤسساتي للمجموعة، و إجراء التشاور هو إجراء جوهري لا غنى عنه في الحالات المنصوص عليها في المعاهدة، و يترتب على عدم احترام ذلك الإجراء، بطلان العمل الذي ينتج عن ذلك).[44]

كانت هذه أهم التعديلات التي جاءت بها معاهدة لشبونة بخصوص تطوير الإجراءات اللازمة لإصدار الأعمال التشريعية، والتي كانت كلها تصب في خانة تطوير عمل المؤسسة التشريعية، ولم تقتصر هذه التعديلات على الجانب الإجرائي فقط، بل مست كذلك اختصاصات البرلمان الأوروبي وهو ما سنأتي لتناوله في المطلب الثالث.

المطلب الثالث: اختصاصات وسلطات البرلمان الأوروبي

شهد البرلمان الأوروبي العديد من التعديلات على مستوى الاختصاصات والسلطات الممنوحة له بموجب المعاهدات الأوروبية المتعاقبة، وقد جاءت كل هذه التعديلات لتكريس الديمقراطية، وتمثيل المواطن الأوروبي في كافة هياكل ومؤسسات الاتحاد الأوروبي، لذا سوف نبحث تأثير مدى توسع الاختصاصات على هذا الجهاز انطلاقا من بحث الاختصاصات التشريعية والسياسية والمالية للبرلمان، وما ألحقت بها معادة لشبونة من تعديلات قصد تطويره.

الفرع الأول: السلطات التشريعية للبرلمان الأوروبي

أولا: سلطة البرلمان في إصدار التشريعات بالمشاركة مع المجلس

كما رأينا سابقا فإن البرلمان الأوروبي يملك سلطة مشاركة المجلس في الاختصاصات التشريعية على قدم المساواة، كما يحق له الاعتراض على قرارات المجلس بأن يطلب منه إعادة بحث الموضوع من جديد مرة أخرى.

وإجراء مشاركة البرلمان مع المجلس في اتخاذ القرار يمثل تقدما حقيقيا للديمقراطية داخل الاتحاد الأوروبي، حيث يخلق توازنا بين البرلمان الأوروبي والمجلس في إقرار وإصدار التشريعات الأوروبية، فأي نص لا يمكن إقراره بدون الموافقة الرسمية للبرلمان والمجلس. وكذلك فإن هذا الإجراء يعطي الحق للبرلمان في أن يعدل أو يرفض مشاريع القوانين ويملك البرلمان نفس السلطات الممنوحة للمجلس في مجال وضع وإقرار التشريعات الاتحادية.[45]

ثانيا: ضرورة موافقة البرلمان على إبرام المعاهدات الدولية

يملك البرلمان الأوروبي سلطة الموافقة على المعاهدات الدولية التي يبرمها المجلس، ولا تعتبر هذه المعاهدات نافذة إلا بعد تصديق البرلمان الأوروبي عليها، وقد أقرت هذه السلطة للبرلمان المادة 300 من معاهدة المجموعة الأوروبية و على ذلك يجب أن يؤخذ رأي البرلمان الأوروبي في جميع المعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد الأوروبي، بحيث يجب على المجلس أن يحيل الاتفاقية إلى البرلمان الأوروبي ويحدد له أجلا معينا لكي يبدي رأيه فيها، وفي حالة عدم إبداء البرلمان ر أيه في الأجل المحدد يستطيع المجلس أن يفصل في الموضوع.

غير أنه وبتوسيع معاهدة لشبونة مجالات تطبيق إجراء الرأي الموافق للبرلمان الأوروبي، أصبحت موافقة البرلمان إلزامية بالنسبة لجميع المعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد.[46]

فلا يمكن للمجلس التصديق على معاهدة دولية إلا بعد موافقة البرلمان الأوروبي عليها مسبقا، وبذلك دعمت سلطة البرلمان الأوروبي وأصبح مجال تدخله يشبه لحد بعيد البرلمانات الوطنية،[47] وهو ما يؤكد أن الأحكام الجديدة التي جاءت بها معاهدة لشبونة تهدف إلى تطوير البرلمان الأوروبي.[48]

ثالثا: حق البرلمان الأوروبي في توجيه الأسئلة

يحق للبرلمان أن يوجه أسئلة شفاهية أو مكتوبة إلى اللجنة الأوروبية وإلى المجلس في أي شأن يتعلق باختصاصهما، ويمكن هذا الأسلوب للبرلمان سلطة مراقبة تطور سياسة

الاتحاد الأوروبي بوجه عام بخصوص موضوعات معينة، الأمر الذي يمكن البرلمان من التعليق على الأمور عند حدوثها بدلا من إتباع سياسة التحقيق اللاحق بعد وقوع المشكلة، كما يحق للبرلمان الأوروبي أن يطلب إلى اللجنة أن تحيل إليه اقتراحا معينا لوضع تشريع أوروبي في موضوع معين لازم لتحقيق أهداف و مصالح الاتحاد أو لتنفيذ معاهدات و قوانين الإتحاد الأوروبي، وقد أكدت معاهدة لشبونة على هذا الإجراء من خلال النص على ذلك في المادة 230.[49]

رابعا: حق البرلمان الأوروبي في توجيه اللوم وسحب الثقة عن أعضاء اللجنة الأوروبية

يحق للبرلمان أن يقوم بتوجيه اللوم وسحب الثقة من اللجنة أو من أحد أعضائها، ويجب أن يقدم طلب اللوم أو سحب الثقة من عشر أعضاء البرلمان على الأقل أو من قبل حزب سياسي،[50] ويجب أن يوافق على طلب اللوم أو سحب الثقة ثلثا الأعضاء المشتركين في التصويت بشرط تصويت أغلبية أعضاء البرلمان،[51] فإذا حدث ذلك وجب على اللجنة الأوروبية أن تستقيل.

وسلطة البرلمان الأوروبي في هذا الشأن سلطة قوية يمارسها في مواجهة اللجنة الأوروبية، وتؤدي إلى قيام اللجنة بأعمالها على أحسن وجه خشية حجب الثقة عنها من البرلمان، وقد حدث ذلك عندما قام البرلمان الأوروبي بحجب الثقة عن اللجنة الأوروبية برئاسة السيد سانتير[52] *SANTER* في 4 جانفي عام 1999 بسبب اتهامها بالفساد وسوء الإدارة، مما اضطرها إلى تقديم استقالتها الجماعية في 16 مارس 1999، وتم تعيين لجنة جديدة برئاسة السيد رومانو برودي الذي شغل فيما بعد منصب رئيس الوزراء الإيطالي.

وقد أكدت معاهدة لشبونة على حق البرلمان في سحب الثقة حيث نصت على ذلك في الفقرة الثامنة من المادة 17 والمادة 234 وهو الأمر الذي يدعم اختصاص البرلمان[53] ويزيد من سلطته.

الفرع الثاني: سلطات البرلمان الأوروبي في مجال الرقابة السياسية

يباشر البرلمان الأوروبي في مجال الرقابة السياسية الاختصاصات الآتية:

أولا: يتلقى البرلمان الأوروبي تقريرا سنويا من المجلس وتقريرا بعد كل اجتماع عن التقدم الذي تم في الاتحاد، كما يحق للبرلمان أن يوجه أسئلة شفوية أو مكتوبة إلى الوزراء أعضاء المجلس؛[54]

ثانيا: يملك البرلمان الحق في توجيه الأسئلة إلى أعضاء اللجنة، وتكون الإجابة على هذه الأسئلة شفاهية أو كتابة وتنشر في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي.
يكون للبرلمان الأوروبي الحق في مناقشة التقارير التي تقدمها اللجنة على نشاطها السنوي(55) و يمكن دعوة أعضاء اللجنة للمثول أمام البرلمان للإجابة عما يوجه إليهم من أسئلة و لتقديم ما يطلب إليها تقديمه من إيضاحات، ويملك البرلمان ممارسة نفس الاختصاص في مواجهة المجلس كما يتلقى من اللجنة تقريرا شهريا حول تنفيذ الميزانية، كما أن للبرلمان الأوروبي الحق في التصويت على الاقتراع بحجب الثقة عن اللجنة الأوروبية أو في أحد أعضائها، ويجب أن يصدر قرار البرلمان هنا بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان المشتركين في التصويت، وسلطة البرلمان الأوروبي في هذا الشأن تعتبر سلطة قوية يمارسها في مواجهة اللجنة الأوروبية فضلا عن موافقة البرلمان ضرورية لتعيين أعضاء اللجنة ورئيسها،56 كما قد أضافت معاهدة لشبونة حقا سياسيا آخر للبرلمان يتمثل في سماع المجلس الأوروبي، والمجلس وفقا للأحكام المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الأوروبي و كذا المجلس؛[57]

ثالثا: تتشاور رئاسة المجلس مع البرلمان الأوروبي في الأوجه الرئيسية والخيارات الأساسية للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وتؤخذ وجهة نظر البرلمان في الاعتبار ويجب إعلام البرلمان بانتظام بواسطة الرئاسة واللجنة عن تطورات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، ويمكن للبرلمان أن يوجه أسئلة في هذا الصدد إلى المجلس ويقدم له توصيات، ويقوم البرلمان الأوروبي بمتابعة هذه الأمور من خلال لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن في البرلمان الأوروبي؛

رابعا: موافقة البرلمان الأوروبي على تعيين أعضاء اللجنة إذ يملك سلطة الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء اللجنة الأوروبية، وقد نص في البداية على هذه السلطة التصريح الرسمي حول الاتحاد الأوروبي الصادر في 19 جوان 1983، والذي قرر أنه يجب موافقة البرلمان الأوروبي على تعيين رئيس اللجنة.

فبعد أن يتم ترشيح رئيس اللجنة من قبل مجلس رؤساء الدول والحكومات[58] يتم عرضه على البرلمان الأوروبي للموافقة على تعيينه وذلك بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ثم بعد ذلك يصدر القرار بتعيينه مجلس رؤساء الدول والحكومات الأوروبية.

وقد أحدثت معاهدة لشبونة تغييرا على كيفية تعيين رئيس اللجنة حيث نصت على أنه أخذا بنتائج الانتخابات البرلمانية يقوم المجلس الأوروبي وبالأغلبية الموصوفة باقتراح مترشحا لرئاسة اللجنة على البرلمان الأوروبي، ليتم انتخابه من طرف البرلمان بالأغلبية المطلقة لأعضائه،[59] وفي حالة عدم قبوله يقترح المجلس مترشحا جديدا وذلك خلال شهر، ونلاحظ هنا مقارنة مع الوضع الحالي أن معاهدة لشبونة مكنت البرلمان الأوروبي من سلطة سياسية جديدة وهي انتخابه لرئيس اللجنة. كما منحت أيضا موافقة البرلمان الأوروبي على تعيين أعضاء الجنة الأوروبية عن طريق الانتخاب بالموافقة، وهكذا يجب موافقة البرلمان الأوروبي على تعيين أعضاء اللجنة الأوروبية، فبعد أن يتم تعيين رئيس اللجنة، يقوم المجلس الأوروبي بالتشاور مع هذا الأخير بشأن ترشيح أعضاء اللجنة، ثم يتم عرض الأشخاص المرشحين لعضوية اللجنة على البرلمان لكي يتم التصويت عليهم بالأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان، و يوافق البرلمان على جميع أعضاء اللجنة جملة واحدة أو يرفض الموافقة عليهم جملة واحدة، و بعد موافقة البرلمان الأوروبي على أعضاء اللجنة بالانتخاب، يقوم المجلس الأوروبي بالأغلبية الموصوفة بتعيين اللجنة؛[60]

خامسا: يحق للبرلمان الأوروبي تشكيل لجنة تحقيق مؤقتة بناء على طلب ربع أعضائه، وذلك للتحقيق في الادعاءات بسوء الإدارة أو بانتهاك قانون المجموعة الأوروبية، بشرط ألا تكون هذه الادعاءات محل تحقيق أمام محكمة العدل الأوروبية، وتنقضي اللجنة فور تقديم تقريرها إلى البرلمان الأوروبي؛[61]

سادسا: تعيين وسيط برلماني للتحقيق في الشكاوى التي تقدم إلى البرلمان الأوروبي

يحق لأي مواطن من مواطني الاتحاد الأوروبي ولأي شخص طبيعي أو معنوي مقيم أو له مكتب مسجل في إحدى الدول الأعضاء أن يقدم شكوى إلى البرلمان الأوروبي في موضوع يدخل في ميادين نشاط الاتحاد الأوروبي ويؤثر عليه بطريقة مباشرة.[62]

وتقدم هذه الشكوى إلى وسيط برلماني منتخب من طرف البرلمان، شرط أن تكون هذه الشكاوى تتعلق بسوء تصرف إحدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي في تنفيذ أنشطتها، باستثناء محكمة العدل الأوروبية والمحكمة الابتدائية، فإذا تبين للوسيط أن هناك سوء تصرف أحال الأمر إلى المؤسسة المختصة التي يجب عليها أن ترد على المحقق خلال ثلاثة أشهر، ويرفع الوسيط تقريرا بذلك إلى البرلمان، وإلى الهيئة أو المؤسسة المعنية، ويتم إخطار الشاكي بنتائج التحقيق، كما يقدم تقريرا سنويا بنتائج التحقيقات التي أجراها إلى البرلمان الأوروبي.[63]

وبمبادرة من البرلمان الأوروبي يتم وضع القانون الأساسي والشروط العامة لوظيفة الوسيط طبقا للإجراء التشريعي العادي وذلك بعد أخذ رأي اللجنة وموافقة المجلس.

الفرع الثالث: توسع سلطة الرقابة المالية للبرلمان الأوروبي

تتمثل الرقابة المالية للبرلمان الأوروبي في السلطات الآتية:

أولا: إقرار مشروع الميزانية الخاصة بالاتحاد الأوروبي. وتدخل الميزانية حيز النفاذ بمجرد إقرارها من البرلمان الأوروبي، ويتم ذلك عادة في شهر ديسمبر من كل عام، وحينئذ يكون للاتحاد مصادره المالية التي يحتاجها في العام التالي؛[64]

ثانيا: يحق للبرلمان اقتراح تعديلات على الميزانية أو إجراء تعديلات على الميزانية وإحالتها إلى المجلس لإقرارها، كما يحق للبرلمان أن يرفض الميزانية ككل. وتصدر قرارات البرلمان في هذا الشأن بأغلبية الثلثين، بينما في معاهدة لشبونة فقد أصبح البرلمان وبتوسيع إجراء الشراكة وتطبيقا لنص المادة 314، فإنه حتى وإن لم يقر المجلس على التعديلات بعد الاتفاق في لجنة الموافقة يمكن للبرلمان بأغلبية أعضائه، وبثلاثة أخماس الأصوات المعبر عنها المصادقة على الميزانية خلال الآجال المحددة بـ14 يوما من تاريخ قرار المجلس؛[65]

ثالثا: يشرف البرلمان الأوروبي على ميزانية الاتحاد من خلال لجنة الميزانية في البرلمان والتي شرف على جميع بنود الميزانية من الإيرادات والمصادر المالية للاتحاد وكذلك النفقات المالية غير الضرورية للاتحاد ومؤسساته. كما يراقب البرلمان الإنفاق ويراقب الميزانية من خلال لجنة مراقبة الميزانية ويناقش أعمال المؤسسات المالية ولكن البرلمان الأوروبي يسند إلى اللجنة الأوروبية مهمة تنفيذ ميزانية الاتحاد.[66]

وقد أحدثت معاهدة لشبونة تعديلا جوهريا بخصوص إجراءات مناقشة الميزانية السنوية للاتحاد الأوروبي، حيث تتسم عملية متابعة الميزانية منذ سنة 1975 بالفصل بين النفقات الضرورية *Dépenses obligatoires (DO)* والنفقات غير الضرورية *dépense non obligatoires(DNO)*. وكانت الكلمة الأخيرة في تحديد النفقات الضرورية والمقدرة بـ84% من ميزانية الإتحاد تعود إلى اختصاص المجلس، بينما ألغت معاهدة لشبونة هذا الفصل بين النفقات الضرورية وغير الضرورية واتبعت تطبيق إجراء الشراكة في اعتماد الميزانية بصفة عامة(67)، الأمر الذي يجعل من البرلمان يؤدي دوره التشريعي كاملا على قدم المساواة مع المجلس الذي شهد هو الآخر تعديلات عديدة في ضل معاهدة لشبونة.

الخاتمة:

شهد البرلمان الأوروبي قفزة نوعية على المستوى العضوي و الوظيفي حيث فصلت معاهدة لشبونة في عدد أعضائه وفقا لاتساع الاتحاد الأوروبي وذلك بأن لا يتجاوز 751 عضوا، أما من حيث الجانب الوظيفي فقد زادت سلطاته و اختصاصاته مقارنة بالمجلس واللجنة إذ أصبح على قدم المساواة مع المجلس في اتخاذ القرارات والتشريع وذلك بإلغاء إجراء التعاون و تعميم إجراء الشراكة على كل الميادين، كما تدعم دوره أيضا من خلال سلطة انتخابه لرئيس اللجنة من الأغلبية البرلمانية بعد ما كان هذا الأخير يتم اختياره بالاتفاق بين رؤساء الدول والحكومات، كما أصبح له الحق في أن يطلب من اللجنة تقديم مقترحات ودراسات مثله مثل المجلس، ومنحه لها التفويض في اتخاذ بعض الأعمال القانونية، بعد أن كان المجلس وحده هو الذي يمنح هذا التفويض في ظل المعاهدات السابقة، كما أجازت معاهدة لشبونة كذلك للبرلمان الأوروبي الحق في سماع كل من المجلس الأوروبي والمجلس عندما يقتضي الأمر.

الهوامش:

[1] مانع جمال عبد الناصر، التنظيم الدولي، النظرية العامة، المنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006، ص. 328.

[2] Jean-luc SAURON, Cours d'institutions Européennes, Gualino éditeur, EJA, Paris 2008, P.P.42,50.

[3] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, Le traité de Lisbonne texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens TUE-TFUE, La documentation Française, Paris, 2008, P. 62.

[4] وائل أحمد علام، البرلمان الأوروبي، دار النهضة العربية، 1998، ص. 33. وايضا

Florence Chaltiel, Le processus européen de décision après le traité de Lisbonne, La documentation Française, Paris, 2010, P. 31.

[5] Jean-Luc Sauron, Op, cit., P.P . 369-370.

[6]وهي نفس المدة لعهدة اللجنة الأوروبية لمزيد من التفصيل راجع:

François-Xavier Priollaud, David Siritzky, Op, cit., P. 65.

[7] بموجب قرار المجلس في 25 جوان 2002 تم وضـــع نهاية لازدواجية العهدة النيابية الأوروبية مع النيابة الوطنية، ولمزيد من التفصيل راجع:

146 Jean Louis Clergerie – Annie Gruber, Patrick Rambaud, L'Union Européenne, Dalloz, Paris 2008, P.

[8] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, l'Europe du Traité de Lisbonne, La documentation Française, Paris, 2008, P.34.

[9] راجع المادة 14 الفقرة 2 من معاهدة لشبونة.

[10] تاريخ انضـــمام آخر دولة وهي كرواتيا في 01 جويلية 2013، دون الأخذ بعين الاعتبار في هده الدراســة الاستفتاء البريطاني المتعلق بالانسحاب في 2016.

[11] راجع المادة 14 الفقرة 4 من معاهدة لشبونة.

[12] Jean Paul Jaqué, Droit Institutionnel de l'Union Européenne, Dalloz, Paris, 2006, P. P. 241-242.

[13] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, Op, cit., P. 327.

[14] Joël Rideau, Droit institutionnel de l'Union et des communautés Européennes, LGDJ, Paris, 2006, P. 226.

[15] أنظر المادة 229 من معاهدة لشونة.

[16] Dominique Grandguillot, L'Union Européenne Après le traité de Lisbonne, Gualino, France, 2008, P. 21.

[17] Marie Gautier,Droit Institutionnel de L'Union européenne,Puf,Paris,2010,P.36 .

[18] Etienne de Poncins, Le traité de Lisbonne en 27 clés, Editions lignes de repères, Paris, 2008, P.P. 144-145.

[19] Jean Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, Op, cit., P. 148.

[20] راجع المادة 14و 15 من معاهدة لشلونة

[21] Florence Chaltiel, Op. cit., P.69 et suit

[22] Jean-Luc Sauron, Op. cit., P.P. 384-385.
[23] Jean Paul Jaqué, Op, cit., P. P. 408-409.

[24] راجع المادة B-8 من معاهدة ماستريخت.

[25] Jean-Luc Sauron, Op. cit., P. 385 et suite.

[26] راجع المواد 39 و42 من معاهدة إنشاء الاتحاد الأوروبي.

[27] Jean Paul Jaqué, Op, cit., P. P. 414-417.
[28] Jean-Luc Sauron, Op. cit., P. 391.
[29] Joël Rideau, Droit institutionnel de l'Union et des communautés Européennes, LGDJ, Paris, 2006, P. 515.

[30] شمل إجراء المشاركة في ظل المعاهدة المنشئة للمجموعة الأوروبية 37 مجالا.

[31] Jean Paul Jaqué, Op, cit., P. 418 et suite.
[32] Jean-Luc Sauron, Op. cit., P.P. 338-339.

[33] راجع المادة 228 من معاهدة المجموعة الأوروبية.

[34] راجع المواد 105،107، 161، 190، 214، 300 من معاهدة المجموعة الأوروبية.

[35] راجع المواد 07، 49 من معاهدة إنشاء الاتحاد الأوروبي.

[36] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, Op, cit., P. 66.

[37] راجع المادة 289 من معاهدة لشبونة.

[38] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, Op, cit., P. P. 366-367.

[39] راجع المادة 16 الفقرة 4 من معاهدة لشبونة.

[40] التسمية الجديد التي أحدثتها معاهدة لشبونة على هذا الأجراء هي الإجراء التشريعي العادي.

[41] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, Op, cit., P. 66.
[42] CJCE, 30 mars 1995, Parlement / Conseil, aff. C-65/93.
[43] CJCE, aff.139/79
[44] Jean Paul Jaqué, Op, cit., P. 410.
[45] Benjamin Angel, Florence Chatiel-Terral, Quelle Europe après le traité de Lisbonne, LGDJ, Paris 2008, P. 143.

[46] راجع المادة 218 من معاهدة لشبونة.

[47] أنظر على سبيل المثال المادة 53من الدستور الفرنسي.

[48] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, Op, cit., P. 318.
[49] Jean Louis Clergerie – Annie Gruber, Patrick Rambaud, Op, cit, P.150 .
[50] Joël Rideau, Op, cit., P. 770.

[51] راجع المادة 201 من معاهدة المجموعة الأوروبية.

[52] Harald Renout, Institutions Européennes, Editions Paradigme, France 2008, P. 206.
[53] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, Op, cit., P. 5.

[54] راجع المادة 230 من معاهدة لشبونة.

[55] راجع المادة 233 من معاهدة لشبونة.

[56] راجع المادة 201 من معاهدة المجموعة الأوروبية والمواد 17 و234 من معاهدة لشبونة.

[57] راجع المادة 230 من معاهدة لشبونة.

[58] أصبح بمقتضى معاهدة لشبونة يطلق عليه المجلس الأوروبي.

[59] راجع المادة 17، فقرة 7 من معاهدة لشبونة.

[60] Jacques Ziller, Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après, Clefs politique, Montchrestien, Paris, 2008,P. 107. Et Jean Paul Jaqué, Op, cit., P. P. 271-272.

[61] راجع المادة 226 من معاهدة لشبونة.

[62] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, Op, cit., P. 330.

[63] راجع المادة 228، فقرة 1 من معاهدة لشبونة.

[64] راجع المادة 313 من معاهدة لشبونة

[65] راجع المادة 314 من معاهدة لشبونة

[66] Benjamin Angel, Florence Chatiel-Terral, Op, cit., P.P.179-180.
[67] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, Op, cit., P.386..